

# 广角透视 WTO 补贴措施

桑柳玉 (厦门大学经济学院国贸系 福建 厦门 363105)

**【摘要】** 补贴政策固有的隐蔽性和复杂性,以及经济政策、财政政策、贸易政策固有的专业性及其与法律规范研究的隔离性和封闭性等多重因素造成补贴与反补贴制度比 WTO 的其它措施更加复杂和难于理解。不可否认,补贴与反补贴措施既是经济与贸易问题又是法律问题,因此,本文通过对补贴措施进行经济学和法学分析,结合政治经济学的观点以期能更加全面和深入地认识补贴措施问题。

**【关键词】** 补贴措施 SCM 协议 经济学 法学

美国政府 2007 年初首次向世贸组织对中国提出的补贴与反补贴诉讼引起了国内经济学界和法学界的广泛关注,事实上补贴措施问题由来已久,但是其重要性近年才被我国所认识到。补贴措施作为经济运行重要调整手段有利于提高产业的竞争力,有利于经济的全面增长,因此,各国政府把补贴措施作为推行国家社会经济政策的重要手段,以实现在生产、贸易、金融和环境保护等方面的战略目标。与此同时,补贴措施也会造成社会资源分配的扭曲,使生产与贸易不能按市场价格进行,违背市场规律以及对社会生产和国际贸易带来负面影响等等。随着贸易战的不断升级,如何规范补贴措施的使用,如何抵消他国补贴措施对本国产业的损害影响,以及在不违反国际规则的前提下如何最大限度地发挥补贴措施的功效为各国所关注的。本文试图从比较全面的视角分析补贴措施并比较不同视角下补贴措施的特点,期望能对实践中处理补贴问题有所启示。

## 1 补贴的经济学与法学意义比较

### 1.1 补贴的经济学意义

经济学上所谓的补贴措施,即政府对商品的生产、销售、消费所给予的产业支持政策和措施。简单地说补贴通过降低本国产品价格,扩大生产规模,实现规模经济从而挤占他国市场,改变竞争态势和供求关系。如果仅从单个国家的立场来看,补贴的成本包括政府的财政支出、本国消费者剩余的减少、国内资源无效率配置的损失以及他国反补贴报复措施可能带来的损失,因此补贴措施的成本和收益孰大孰小难有定论。但是就整个世界范围来说,补贴措施必然是有害的,因为补贴措施的结果是“零和游戏”,即一国的获益是以他国的受损为基础的,这是 WTO 规范补贴措施使用的根本原因之一。

### 1.2 补贴的法学意义

补贴措施的法律定义不仅是研究补贴措施问题的出发点,也是实践中 WTO 的 DSB (WTO 的争端解决机构)审查补贴措施与反补

贴措施案件的判断依据。根据《补贴措施与反补贴措施措施协议》(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 即《SCM 协议》,以下简称《协议》),补贴措施是指一成员方政府或任何公共机构向“某些企业”(即指一个企业或产业或一组企业或产业)提供的财政资助或采取 GATT 1994 第 16 条意义上的任何形式的收入支持或价格支持,以直接或间接增加从其领土输出某种产品或者减少向其领土内输入某种产品,或者对其它成员方利益形成损害的政府性措施。《协议》引进了一个“专向性”补贴措施的概念,即仅仅给予国内特定的企业、产业、企业群体或产业群体的补贴措施并据此将补贴措施分为三类:禁止性补贴措施、不可申诉补贴措施、可申诉补贴措施。《协议》不光对补贴措施给予定义,并对专向性补贴措施的判断标准进行规定,这是乌拉圭回合谈判的一项重大成果,使各成员方对法律意义上的补贴措施有了较为统一的认识。

### 1.3 补贴的经济学与法学意义的区别

经济意义上的补贴措施的范围更加的广泛,法律意义上的补贴措施属于经济上补贴措施的一部分,但是又有着自己的一些特点。下面结合法律意义上补贴措施的特点来比较经济与法律意义上补贴措施的不同之处:

①法律规定的专向性,也就是说即使属于经济学上的补贴措施也具有专向性,但基于法律规定不将其视为法律意义上的补贴措施则不属于法律意义上的补贴措施。比如对出口商品包含的间接税的减免、退税等,虽然从经济学上来说能降低产品的边际成本,也具有专向性,但不属于法律意义上的补贴措施,也不为 WTO 所禁止。

②认定标准不同,经济意义上的补贴措施的认定一般只需符合政府行为和产品边际成本的降低的结果两个条件。但是法律意义上补贴措施的认定非常的复杂,依据《协议》补贴措施只有在满足下列 3 个条件时才能成立:①提供了财政资助;②资助是 WTO 成员领土内的政府或公共机构提供的;③资助授予了某项利益。上述三个条件在具体案情中会产生纷繁复杂的解释,使得补贴措

施的认定非常困难,这也是各国补贴措施与反补贴措施争端的主要争议之处。

③作用领域不同,经济上的补贴措施几乎可以作用于国民经济的各个领域,但是《协议》中的补贴措施只涉及工业领域(农业领域的补贴措施由《农业协议》规范)。

④支持行为的主体要求不同,经济学上补贴措施的主体只是政府,但是法律意义上补贴措施的主体可以是政府委托的民间组织或者机构,只要他们行为的实质和功效与政府补贴措施相同。

⑤支持行为不同。依据《协议》补贴措施行为包括财政资助、价格支持、收入支持三类。但是我们上文有提到,政府通过调整供求关系进而调整价格的行为是否属于法律意义上的补贴措施行为还有争议。而所有这些行为都属于经济意义上的补贴措施。

## 2 补贴措施——政治、经济博弈的结果

进入 20 世纪后实际存在于世界各国之间的国际贸易壁垒有增无减,贸易保护的形式和手段发生了较大的变化,从 GATT 诞生以前的关税壁垒变为非关税壁垒。与关税措施相比,补贴措施能够针对外国企业的竞争为本国企业提供更直接、更有效的保护,因此各个国家都不愿放弃实施补贴措施的权利。补贴措施不管是从国内看还是整个国际社会看都是相互制衡的力量不断博弈的结果。

从一个国家的内部来说,补贴措施是不同利益集团博弈的结果。正向《保护待售》一文中指出的,政府将对某些行业的保护作为一种“待售商品”出售给本国需要受到保护的特定利益集团,政府的政治利益和这些集团的经济利益之间的相互博弈最终决定了政府的各种保护行为。同时哪些产业能获得保护,哪些不能获得保护是这些利益集团间相互博弈的结果。补贴措施是不同利益集团以及政府之间的博弈的均衡结果。

从整个国际社会来说,随着关税的不断降低,自由贸易的不断

发展,贸易保护主义抬头,各国不得不寻求关税以外的其它政策措施来保护或促进本国相关产业,以求得在国际竞争中立于不败之地。一国的补贴措施与他国对这种补贴措施所采取的包括反补贴措施在内的报复行为使得各国之间不断地在是否反补贴措施以及是否反补贴措施之间重复博弈。而《协议》既是博弈的结果,也是维持这种国家间的博弈均衡结果的手段之一。

## 3 结语

世界各国各个历史时期都不同程度地采取了补贴的保护手段,目前看来,由于整个世界经济发展水平很不平衡,不同国家间的利益冲突不可避免,因此补贴不会在短期内消失。应该说 WTO 下的《补贴与反补贴协议》是一个相对完整和公平的制度,同时也具有一定的可操作性,但是现实的情况总是比立法者能预料到的更复杂,各个国家对同样法律规则的使用也存在能力差异,发达国家比发展中国家有更多的经验和能力从而更好的利用《协议》规定的补贴与反补贴规则。中国已加入 WTO,同时中国承诺的各项过渡期已基本结束。在 WTO 的框架下,面对补贴与反补贴的规则,如何更好的使用补贴措施同时规避他国的反补贴措施将是我国今后必须面对的议题。

## 参考文献

- [1] 段爱群.法律较量与政策权衡[M].北京:经济科学出版社,2005(12).
- [2] 李双元.世贸组织规则研究的理论与案例[M].北京:人民法院出版社,2003(11).
- [3] Gene. M. Grossman & Elhanan Helpman.《Protection for sale》[M], International Bureau of economical research 1050 Massachusetts Avenue Canbrige MA 02138 August 1992
- [4] 单一.WTO 框架下补贴措施与反补贴措施法律制度研究[D].华东政法大学,2007

(上接第 63 页)

5.2 个人消费支出和政府消费支出对 HDI 的弹性大于净出口对 HDI 的弹性。

如果个人和政府消费支出增加,教育和医疗消费作为其消费体系中的重要部分自然也就随之增加,同时消费需求的扩大还可以带动经济增长,因此 HDI 一定会增加;净出口的变动则主要通过发展国内市场、促进国家经济增长来实现 HDI 的增长。

由于政府和个人消费是通过作用于教育、医疗和经济增长这三项 HDI 的构成要素,因此它们对 HDI 的弹性相对较高;净出口则只影响了经济增长这一项因素,因此对 HDI 的弹性较低。

综合以上两点结论,我们就可以发现 GDP 与 HDI 之间的联系:

①二者不是绝对的正相关关系:虽然他们都是用来衡量一个国家发展水平的标准,但是由于它们的侧重不同:GDP 侧重经济发展、HD 还考虑了教育和医疗等两个方面。

②但是从总体来看,二者是可以统一的:个人消费支出、政府消费支出和净出口等 GDP 的主要构成因素都对 HDI 的发展有促进作用,这说明 HDI 的增长是与 GDP 的增长相关的。

③只有实现经济与教育、医疗等公共事业的同步增长才能实现 GDP 与 HDI 的综合:由于个人消费支出和政府消费支出对于促

进教育和医疗事业的发展起到积极作用,因此它们对于 HDI 的正面作用就大于净出口。这说明只有当人们关注经济和其他公共福利事业的同步发展时才能达到社会发展的最优水平,通过 GDP 与 HDI 的结合来实现和谐社会这一目标。

## 6 现实意义

通过 GDP 与 HDI 关系的探讨,我们发现任何一个指标都是不全面的。在衡量一个国家的发展时,我们只有通过不同指标的结合才能尽可能的扩大自己的视野、完善改革发展的思路。从经济角度来看,我党在未来继续建设中国特色社会主义经济的道路上,应该注重结合不同时期的经济发展战略,将转变经济发展方式和深化体制改革相结合,以此来实现国民经济又好又快发展。

## 参考文献

- [1] UNDP. 人类发展报告(2004)中译本.北京:中国财政经济出版社,2004
- [2] 霍景东,夏杰长.公共支出与人类发展指数——对中国的实证分析:1990—2002[J].财经论丛,2005(7).
- [3] 胡鞍钢.地区与发展:西部开发新战略[J].中国计划出版社,2001
- [4] 杨永恒,胡鞍钢,张宁.基于主成分分析的人类发展指数替代技术[J].经济研究,2005(7).